

**JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL**



# JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SANTIAGO CATALÁ  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Delito contra los sentimientos religiosos *versus* libertad de expresión; interrupción de una ceremonia religiosa. 3. Pensión de jubilación de los ministros de culto de iglesias evangélicas y derecho a no sufrir un trato discriminatorio respecto de los sacerdotes católicos. Posible discriminación producida por motivos religiosos y vulneración del derecho a la igualdad. 4. Vulneración del derecho a la igualdad de trato y libertad de centros docentes: discriminación de las universidades privadas en la concesión de becas públicas.

## 1. INTRODUCCIÓN

De la producción jurisprudencial del Tribunal Constitucional, antes de adentrarme en los temas que interesan al Derecho Eclesiástico del Estado, suelo hacer, año tras año, escuetísimo balance.

El pasado ejercicio se saldó con 195 sentencias y 174 autos. De entre los segundos no he encontrado nada que pueda ser de nuestro interés; entre las primeras, sin embargo, tres resoluciones que abordan materias de gran interés y actualidad; el resto se centran este año, en su mayoría, sobre procedimientos de ejecución hipotecaria<sup>1</sup>, el problema catalán<sup>2</sup> y otras en temas recurrentes como el cálculo de la jornada reducida, despido, servicios sanitarios, etc.

Importa esta peculiar estadística porque evidencia, un año más, cómo las materias propias del Derecho Eclesiástico son, porcentualmente muy importan-

---

<sup>1</sup> Setenta y dos sentencias en total se han destinado a resolver a recursos planteados en este tema.

<sup>2</sup> Un total de diez sentencias, menos que otros años.

tes, equivaliendo a un alto porcentaje de entre los diferentes temas abordados a lo largo del año natural estudiado.

Además, como veremos, los que se analizan a continuación responden a cuestiones muy vivas, socialmente debatidas, jurídicamente discutibles, extrapolables en ocasiones al ámbito internacional, siempre interesantes en tanto en cuanto sirven para fijar el Derecho, consolidar el estatuto jurídico de los entes religiosos, interpretar las normas penales, etc.

## 2. DELITO CONTRA LOS SENTIMIENTOS RELIGIOSOS *VERSUS* LIBERTAD DE EXPRESIÓN: INTERRUPCIÓN DE UNA CEREMONIA RELIGIOSA

El Pleno del TC ha tenido la oportunidad de fallar un recurso de amparo interpuesto por el sr. Roura, condenado por un delito contra los sentimientos religiosos, tipificado en el artículo 523 del Código Penal.

El recurrente sostuvo, básicamente, su pretensión en la libertad de expresión –aunque con algunos matices que se comentarán más adelante–, pese a lo cual el TC desestimó el recurso de amparo interpuesto<sup>3</sup>, si bien con algunos votos particulares.

Los hechos que dieron lugar a la condena penal de la Audiencia Provincial de Gerona y que se declararon probados consistieron en meterse en una Iglesia parroquial junto con un grupo de personas que le acompañaban<sup>4</sup> y, comenzada la misa, «sabiendo que con su acción podía ofender los sentimientos religiosos de los feligreses congregados, se levantó al mismo tiempo que sus compañeros y, de manera concertada, arrojó pasquines y gritó la consigna» en catalán que, traducido al español era «aborto libre y gratuito», en contra del proyecto de reforma de la ley del aborto, al tiempo que se exhibía en la zona del altar una pancarta en que se leía...» una frase que, por pudor, prefiero no transcribir, «paralizando de este modo la celebración de la misa durante dos o tres minutos, tras lo cual abandonó, junto a los demás miembros del grupo, la Iglesia»<sup>5</sup>.

La condena de instancia fue recurrida en casación pero el Tribunal Supremo confirmó la sentencia condenatoria, desestimando las alegaciones de la parte que, en resumidas cuentas, se basaban, por un lado, en sus libertades

---

<sup>3</sup> STC 192/2020, de 17 de diciembre, *BOE* núm. 22, de 21 de enero.

<sup>4</sup> Entre diez y quince, concretamente.

<sup>5</sup> Antecedente 2.a).

ideológica, de expresión, de reunión y de manifestación y, por otro, en la vulneración de la legalidad penal (art. 25 CE)<sup>6</sup>.

Con –a mi juicio– buen criterio, el TS desestima los argumentos esgrimidos y resalta el hecho de que no han sido vulnerados los derechos del condenado, sino que, por el contrario, él fue el que vulneró el derecho a la libertad religiosa y de culto de los asistentes a la misa.

Reflexiona en torno a la posibilidad de manifestar su posición favorable al aborto sin necesidad de interrumpir un acto religioso ni irrumpir en un edificio sagrado pues, de hecho, lo que hizo el sacerdote fue dejar de officiar y sentarse a la espera de que los manifestantes abandonaran el lugar.

Asimismo, pretendió que se le aplicara la doctrina sentada por el TEDH en el caso *Mariya Alekhina y otras c. Rusia*, de 17 de julio de 2018, pero asimismo nuestro Tribunal de casación rechazó el argumento porque en dicho asunto no hubo interrupción de ceremonia religiosa alguna, por lo que falta el paralelismo que se pretende por existir en este caso un elemento fundamental diferenciador.

El TC, pese a que la Fiscalía apoyó el recurso, lo desestima estableciendo una doctrina que, en resumidos términos consiste en lo siguiente:

1.º La libertad de expresión no es un derecho ilimitado, encontrando su alcance en la necesaria protección de otros bienes y derechos fundamentales entre los que se encuentra, sin duda, la libertad religiosa de los grupos.

2.º Que las iglesias, durante la celebración de los cultos divinos, no son lugares de discusión de ideas, sino de participación voluntaria de quienes quieren asistir a la ceremonia programada, por tanto, no es posible entender que pueda ser un lugar ni un momento adecuado para manifestarse en contra del criterio de la Iglesia con respeto a la reforma de la Ley reguladora en este caso del aborto.

3.º Que siendo la celebración de la Santa Misa una manifestación propia de la dimensión externa de la libertad religiosa, los participantes tienen derecho a no ser inquietados y el Estado «el deber de garantizar su pacífica celebración»<sup>7</sup>.

Contra esta resolución que, sinceramente, considero ajustada a Derecho y, además, conveniente –entre otras cosas por la deriva que está tomando esta materia en una antijurídica y populista concepción de ciertas normas constitucionales–<sup>8</sup>, se presentaron sendos votos particulares. El primero de ellos fue suscrito por don Juan Antonio Xiol y Dña. María Luisa Balaguer, el segundo

---

<sup>6</sup> STS 620/2018, Sala 2.ª, de 4 de diciembre.

<sup>7</sup> Fundamento Jurídico 4, párrafo quinto.

<sup>8</sup> Fue ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García.

por don Cándido Conde-Pumpido, si bien no existen notables diferencias entre los postulados de unos y otro.

En resumen, pretenden legalizar este tipo de conductas –curiosamente sufridas solo por la Iglesia católica, no por las Iglesias protestantes, como tampoco por el Islam, por el Judaísmo o por otras Confesiones, pese a condenar igualmente el aborto en cuanto que pecado grave– sobre las siguientes bases:

- 1.<sup>a</sup> Que no existió incitación al odio o a la violencia<sup>9</sup>.
- 2.<sup>a</sup> La desproporción entre los hechos enjuiciados y la imposición de una pena privativa de libertad<sup>10</sup> y, por último,
- 3.<sup>a</sup> La aplicación al caso de la doctrina sentada por el TEDH en el caso citado.

Estos argumentos fueron rechazados por el Pleno del Tribunal por las razones antedichas en una sentencia que, si bien contiene de fondo una condena penal que no implica la mayor de las veces ingreso en prisión, ciertamente implica la existencia de antecedentes penales y un freno a que se multipliquen este tipo de antijurídicas conductas.

### 3. PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LOS MINISTROS DE CULTO DE IGLESIAS EVANGÉLICAS Y DERECHO A NO SUFRIR UN TRATO DISCRIMINATORIO RESPECTO DE LOS SACERDOTES CATÓLICOS. POSIBLE DISCRIMINACIÓN PRODUCIDA POR MOTIVOS RELIGIOSOS Y VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD

La cuestión enjuiciada acusaba a las resoluciones judiciales impugnadas de la vulneración de los derechos y libertades enunciados en el epígrafe.

Se trata de un interesante tema resuelto por la Sala Segunda de nuestro más alto Tribunal<sup>11</sup> que entronca con una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, concretamente el asunto Manzananas Martí contra España, fallado el 3 de abril de 2012.

En el caso que ahora se comenta, sin embargo, el amparo no fue otorgado. Con el fin de centrar el lector y no perderlo en consideraciones a veces farragosas, la cuestión estriba en los derechos que por jubilación debían correspon-

<sup>9</sup> Párrafo último del voto del señor Conde-Pumpido.

<sup>10</sup> Apartado 4 del voto particular de los primeros, párrafo tercero *in fine*.

<sup>11</sup> Sentencia 74/2020, de 29 de junio, Sala Primera, *BOE* núm. 207, de 31 de julio.

der al pastor evangélico, jubilado y, más en concreto, a los criterios para realizar el cálculo de aquéllos.

Aunque se trate de un tema de Seguridad Social y, dentro de él, un tema de pensiones, las valoraciones que realiza el Tribunal –y que vienen a colación de las cuestiones que se ventilan en el recurso– poseen destacado interés. A mi juicio, con magnífica sistemática y enorme rigor jurídico<sup>12</sup>, la Sala analiza las cuestiones debatidas para, al final, desestimar el amparo en función de criterios empleados por la propia Administración. La calidad de la sentencia, que confirma la adecuación al orden constitucional de todas las resoluciones previas, se corresponde con la inexistencia de voto particular alguno.

Como es sabido, en el anterior régimen, los sacerdotes de la Iglesia católica disponían del derecho a la pensión de jubilación, no así los ministros de culto de otras religiones que, por motivos obvios, no contaban con un estatuto jurídico asimilable al de aquélla.

Esta situación afectaba a todos los ámbitos en los que se desenvuelven las Confesiones religiosas y, dentro de ellos, la Seguridad Social de quienes estaban al servicio de cada Iglesia, Confesión o Comunidad.

Tras recurrir la resolución del INSS por haberle realizado el cálculo de la pensión en proporción al 94% de la base reguladora, y no al 100% –circunstancia ésta debida a no haber tenido en cuenta períodos trabajados–, el Juzgado de lo Social núm. 2 de Cádiz estimó su recurso<sup>13</sup>; sin embargo, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía –sede de Sevilla–, admitió el interpuesto por la Administración<sup>14</sup>.

Ante la negativa, el actor interpuso recurso de casación para unificación de doctrina, poniendo de contraste, por un lado, la contenida en la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 2018 y, por otro, la del TEDH, de 3 de abril de 2012, en el asunto citado.

Tanto el INSS como la Tesorería General de la Seguridad Social, al defender sus postulados iniciales, solicitaban a los tribunales que, en caso de que fuera estimada la reclamación, se dispusiera la obligación del actor de abonar el capital coste correspondiente a la parte de la pensión derivada de los años de cotización que se le reconocieran en sentencia y no se le hubieran reconocido *motu proprio* por las citadas entidades gestoras.

La cuestión fundamental estriba en que el reconocimiento legal que se hace a efectos de prestaciones por jubilación a los ministros de culto está vinculado a una serie de requisitos que, en principio, son iguales a los de la Iglesia

---

<sup>12</sup> El ponente de la misma fue el magistrado don Santiago Martínez-Vares.

<sup>13</sup> Sentencia de 29 de marzo de 2016.

<sup>14</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2017.

católica y a los del resto de entidades religiosas que tienen suscritos Acuerdos con el Estado.

Es así como el RD 369/1999, de 5 de marzo, integra a todos ellos disponiendo que «a estos efectos se entenderá por ministro de culto la persona que esté dedicada, con carácter estable, a las funciones de culto o asistencia religiosa, siempre que no ejerza estas funciones a título gratuito»<sup>15</sup>. Esta disposición se vio completada por el RD 839/2015, de 21 de septiembre, que admitió la posibilidad de reconocimiento de períodos anteriores, es decir, efectos retroactivos a la inclusión efectiva en el régimen general de la Seguridad Social.

Es constatable cómo España, en este sentido, ha dado a luz una normativa *pro libertate* que responde a los máximos estándares exigibles de calidad del sistema democrático en lo que se refiere al estatuto de las Confesiones religiosas, lo que se extiende como es lógico, a quienes trabajan en ellas. Consecuencia de ello es que son perfectamente asimilables el régimen jurídico de los ministros de culto católicos y el de los protestantes pues las disposiciones contenidas en el RD 839/2015, de 21 de septiembre, son equiparables a las que contiene el RD 2398/1977, de 27 de agosto, y la Orden del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, de 19 de diciembre de 1977, para el clero católico.

Analiza el Tribunal la posible correspondencia de los supuestos contemplados en la invocada sentencia del TEDH, ya citada, al supuesto de hecho que le tocaba enjuiciar y declara que no son asimilables. En el caso resuelto por la justicia europea, se denegó el derecho a la prestación de jubilación, ahora, en realidad, lo que se discute es su cuantía en función a los períodos cotizados. Es así como, de igual modo que el Tribunal Supremo no entendió que existiera equiparación entre la resolución impugnada y el caso enjuiciado en la sentencia de contraste<sup>16</sup> –dado que en el caso resuelto por el tribunal catalán, el demandante había estado ejerciendo de pastor con plena dedicación y de forma retribuida<sup>17</sup> (circunstancias éstas que no estaban acreditadas en el supuesto que se enjuicia), no existía la debida correspondencia entre un asunto y otro para poder establecer la pretendida asimilación.

Dicho con otras palabras, la disminución de la cuantía de la prestación por jubilación se debía no a un hecho discriminatorio, sino a la ausencia de prueba de que el actor hubiera ejercido su función de pastor durante todo el período defendido y –además– en condición de asalariado, muy al contrario, quedó demostrado que en ese período había trabajado para distintas empresas que

---

<sup>15</sup> Artículo 2.1.

<sup>16</sup> S. TSJ de Cataluña de 29 de junio de 2016.

<sup>17</sup> Concretamente, desde el 1 de diciembre de 1967 hasta el 31 de diciembre de 2002.



nada tenían que ver con la Iglesia Evangélica, y esta circunstancia descartaba ese vínculo exclusivo con el ente confesional de pertenencia.

La gratuidad en la prestación de servicios religiosos deja fuera de lugar la cobertura social, de modo que, una cosa es no poder cotizar porque el sistema no lo permitiera en un período de tiempo determinado –que es lo que hubiera justificado el amparo constitucional– y otra cosa distinta es que no se acredite el cobro de retribuciones ni la dedicación exclusiva o, al menos, estable, en el período a cotizar, que es lo que le pasó al quejoso.

En suma, el TC determinó en esta a mi juicio acertada resolución, que en el caso, no se produjo la denunciada vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en relación con el derecho a la libertad religiosa.

#### 4. VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y LIBERTAD DE CENTROS DOCENTES: DISCRIMINACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS EN LA CONCESIÓN DE BECAS PÚBLICAS

Atendiendo más a criterios académicos que sistemáticos, he querido dejar para el final el comentario a una resolución que, por el interés de las cuestiones suscitadas y por los temas que aborda, merece un detenido análisis.

Diría, sin riesgo de ser tachado de exagerado, que esta sentencia bien puede servir en el ámbito docente para explicar una parte esencial del Derecho Eclesiástico del Estado y es que el tema que trata, el magnífico planteamiento jurídico realizado por el recurrente y la gran calidad técnica de la resolución, apuntan al necesario reforzamiento de nuestra querida asignatura, sin el conocimiento de la cual el jurista queda necesariamente cojo, parcialmente manco y poco fino en cuanto a su capacidad para el uso de determinados sentidos como la vista, el tacto o el oído, sirva todo ello de atrevida metáfora.

La sentencia que se comenta fue dictada por el pleno el día 17 de diciembre de 2020, siendo ponente de la misma el magistrado sr. Martínez-Vares García.

Como he apuntado más arriba, puede servir de magnífica herramienta para preparar a los futuros juristas en el oficio de abogado y de asesor; además, a buen seguro marcará un antes y un después en la jurisprudencia de los tribunales españoles; más aún, probablemente constituya un referente en la praxis legal y jurisprudencial de los países hispanoamericanos –tan influidos las más de las veces por la evolución jurídica de España, especialmente en materia de libertad religiosa y, por qué no, también en naciones del ámbito europeo.

El causante del problema fue, una vez más, el aparato político, que, en su constante afán de revivir la llamada «cuestión religiosa», no pierde la ocasión de intentar marginar todo lo que provenga del hecho religioso, sobre todo si tiene su origen en la Iglesia católica o en su credo, principios de actuación, instituciones, etc.

La norma impugnada fue una Orden de la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalidad Valenciana, concretamente la 21/2015, de 10 de junio<sup>18</sup>. Dicha disposición establecía las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de estudios universitarios en las Universidades de la propia Comunidad autónoma.

Por el enunciado se advierte enseguida que la citada Orden pretendía dejar fuera al sector universitario de titularidad privada en la que, como es sabido, la Iglesia católica es claramente predominante.

La Universidad católica de Valencia, San Vicente Mártir, fue la recurrente quien, frente a la norma citada y, más concretamente, frente a su artículo segundo, que reservaba en exclusiva las becas a las universidades públicas levantinas –salvo que en una convocatoria concreta se dejara abierta la posibilidad de que accedieran a ellas los alumnos matriculados en universidades privadas<sup>19</sup>–, interpuso recurso contencioso-administrativo por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales alegando vulneración de los artículos 14; 16 y 27 de la Constitución.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo admitió a trámite el recurso pero restringiéndolo –en lo referente al derecho a la igualdad– a las Universidades, es decir, excluyendo a los alumnos de la posible condición de perjudicados. En esa misma línea restrictiva, no admitió el recurso por infracción del derecho a la libertad religiosa, desacreditando a la Universidad recurrente en cuanto que no representa a la Iglesia católica.

Del mismo modo, excluía la aplicación al caso del artículo 27 de nuestra Carta Magna porque, según los magistrados valencianos, la Universidad no puede representar a los estudiantes en el ejercicio de un derecho individual.

Como puede verse hasta aquí, el nivel de protección jurisdiccional de los derechos reconocidos por los constituyentes, en particular los que se refieren a la libertad de credo y a todos los que relacionan con ella, así como los transversales, dejó en la instancia mucho que desear; sin embargo, frente al auto de admisión en el que cercenaba el ámbito de conocimiento del recurso, la repre-

---

<sup>18</sup> DOGV núm. 7805, de 14 de junio de 2016.

<sup>19</sup> Apartado 3 del artículo 2.

sentación letrada de la actora interpuso recurso de reposición, que –asimismo– fue desestimado<sup>20</sup>.

El resultado del contencioso fue el rechazo total de sus pretensiones afirmando que «la norma impugnada no vulnera el derecho a la igualdad de la demandante que no se ve afectada en modo alguno por la misma, reguladora de derechos de los alumnos».

Contra la sentencia dictada se formuló recurso de casación, que fue inadmitido por el Tribunal Supremo<sup>21</sup> de modo que quedó expedita la vía constitucional. En este caso se planteó como un recurso de amparo –no de inconstitucionalidad– (obsérvese que el recurrente es persona jurídica, no física) y fue admitido a trámite por vulneración de determinados derechos fundamentales.

Básicamente los términos de debate en los que se basa el citado recurso son los siguientes:

1.º Discriminación de la Universidad demandante en cuanto que, por no ser pública, queda perjudicada en tanto que sus estudiantes no puedan acceder al programa de becas al estudio convocadas por la Generalidad valenciana.

2.º Discriminación sufrida por el alumnado de su Universidad, dado que no pueden acceder al programa de becas al estudio.

3.º De lo anterior se deriva una clara lesión del derecho de aquéllos a la libre elección de centro.

4.º Lesión –asimismo– de los propios derechos de la Universidad, creada al amparo de lo que dispone el artículo 27 de la CE en condiciones de necesaria igualdad con las Universidades públicas.

5.º Infracción de la normativa estatal en tanto que, al perjudicar a las entidades que poseen ideario propio, vulnera la Constitución pero, además, en cuanto que la discriminación se realiza por razón de su naturaleza privada, lo cual es contrario a la legislación de la Unión Europea.

A mayor abundamiento, el Letrado de la actora invocaba el artículo 45 de la LOU, y, al hilo de su discurso, alegaba, entre otros, los siguientes argumentos no faltos de interés jurídico:

— Genera un trato diferenciado a los estudiantes quienes, en las mismas condiciones económicas, están impedidos de acceder al programa de ayudas por el mero hecho de estudiar en una Universidad católica.

---

<sup>20</sup> También recurrió la Generalidad la admisión del recurso sin éxito alguno.

<sup>21</sup> Concretamente por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo.

- No se justifica la medida en ninguna razón objetiva ni razonable.
- Ni existe proporcionalidad ni se entiende el cambio de criterio respecto de la situación preexistente.
- Tampoco es aceptable que la Orden impugnada establezca diferenciación de trato donde la LOU no lo hace.
- Destaca, asimismo, que el propio Consejo Consultivo de la Generalidad Valenciana, en su dictamen 280-2016 sobre el proyecto de la Orden, ya apreció en el artículo impugnado una diferencia de trato contrario al artículo 45 de la LOU.
- Según el recurrente, la Orden lesiona el principio de confianza legítima por el cambio repentino que pretendía introducir, sin adoptar medidas transitorias y sin una modificación previa de la norma legal que permita dar cobertura a la disposición<sup>22</sup>.
- Se destaca asimismo que en la Comunidad Valenciana solo hay dos Universidades privadas, la recurrente y la de San Pablo CEU, ambas de inspiración católica, por tanto, la medida adoptada en realidad, de forma indirecta, lo que ha hecho es un acto dirigido contra el sistema de enseñanza superior ofertado por instituciones identificadas con el credo católico.
- La medida adoptada no solo afecta a los estudiantes de nueva matrícula, cuyo estatuto se ve directamente perjudicado sino, además, a quienes ya están cursando los estudios, a los que se discrimina injustificadamente cuando pueden tener enormes dificultades para cambiar de centro, alterando las reglas de juego en mitad de la partida, como se dice en el lenguaje coloquial.
- Por último, al margen del control de constitucionalidad referido a la falta de adecuación con ciertos derechos fundamentales y libertades públicas, destaca la incompatibilidad de la norma tachada y el Acuerdo del Estado Español con la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, al disponer que «los alumnos de estas universidades gozarán de los mismos beneficios en materia de sanidad, seguridad escolar, ayudas al estudio y a la investigación y demás modalidades de protección al estudiante que se establezcan para los alumnos de las universidades del Estado»<sup>23</sup>.
- Además, en el orden procesal y sin perjuicio de otros desaciertos cometidos por los tribunales<sup>24</sup>, la recurrente advirtió acertadamente cómo se ha

---

<sup>22</sup> Éste es, sin embargo, un alegato que en parte no comparto. En cuanto que la norma es inconstitucional no es posible cobertura legal ni períodos transitorios.

<sup>23</sup> Artículo X, apartado 3.

<sup>24</sup> Hay, además, ruborizantes errores cometidos por los Tribunales que conocieron del asunto en tanto que, por la técnica del «corta y pega», dictaron resoluciones que para nada tenían que ver con los recursos interpuestos, lo que aún generó más indefensión a la parte actora.

bían cercenado los términos en los que se había establecido la *litis* desde un inicio, alterando las bases jurídicas en las que solo es posible dictaminar con una resolución que sea respetuosa con el elemental derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que se alegó debidamente la indefensión cometida<sup>25</sup>. Dicho con otras palabras, en el proceso de recurso ordinario, de carácter contencioso-administrativo, se había cometido indefensión, por tanto, una nueva vulneración de un derecho fundamental, aspecto éste que destacó, en su escrito de alegaciones, el Ministerio Fiscal<sup>26</sup>.

— Precisamente fue el Ministerio público el que, encarnando parte importante del argumentario esgrimido por la defensa, afirmó la legitimación activa de la Universidad recurrente para interponer los recursos y, además, que en cierto modo también estaba legitimada para defender los intereses de los alumnos en abstracto pues, más allá de ser los receptores de las becas, aquéllos integran diferentes organismos universitarios<sup>27</sup>.

— En su escrito, además, sostuvo una serie de planteamientos que merecen ser destacados:

- Que las universidades públicas y las privadas son, a efectos jurídicos, iguales en tanto que a ambas les corresponde prestar el servicio público que constituye la educación superior<sup>28</sup>.

- Además, están sujetas a los mismos requisitos en cuanto a creación, reconocimiento de estudios, sistema de créditos, etc.

- No hay una justificación razonable que legitime la discriminación de las universidades privadas del programa de becas, pues siendo éstas cantidades dinerarias provenientes de fondos públicos, no pueden focalizarse solo en una parte de la población en función de su derecho a elegir centro académico, máxime porque, en el actual sistema universitario, hay titulaciones y cursos que se ofertan en las universidades privadas y no en las públicas, lo que supone un tratamiento discriminatorio dirigido también al estudiante que quiere recibir una formación concreta.

- No debe olvidarse, tampoco, que el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre el Estado y la Santa Sede tiene carácter de Derecho internacional, por tanto, no tiene encaje en el ordenamiento jurídico una norma

---

<sup>25</sup> E invocando a tal efecto la STC 40/2002, de 14 de febrero.

<sup>26</sup> En este caso la violación estaba especialmente clara en cuanto que el recurrente no pudo acceder al sistema de doble instancia.

<sup>27</sup> Véanse los artículos 15.2 y 16.3 de la LOU.

<sup>28</sup> Artículo 1.1 de la LOU y STC 176/2015, de 22 de julio (FJ 2).

que altera su contenido<sup>29</sup>, en tanto que «limita las legítimas facultades de diseño de la política universitaria en cuanto al reparto de fondos públicos de ayudas para estudiantes».

Por lo demás, la Fiscalía reconoce legitimación para interponer recurso de amparo a las personas jurídicas<sup>30</sup> y no solo eso, dicha legitimación no proviene de una exclusiva titularidad del derecho infringido ni a la condición de víctima directa de la vulneración jurídica sino también, como dice la sentencia<sup>31</sup>, a quien ostenta un interés legítimo, categoría más amplia –reza textualmente– que la del derecho subjetivo e, incluso, del interés directo<sup>32</sup> y sostiene, en apoyo al recurso, que la Orden

- Puede producir un efecto desalentador en la matriculación de nuevos alumnos, además,
- Puede producir la pérdida de alumnos matriculados.
- De estas circunstancias deriva una discriminación palmaria de la norma impugnada que, por otro lado,
  - Afecta al derecho a la igualdad que tienen las Universidades y, por supuesto,
  - Compromete el derecho de creación de centros docentes universitarios<sup>33</sup>.

Aunque el alto Tribunal realiza una magnífica ubicación del problema planteado y, en este sentido, el papel que desempeña la Universidad recurrente en cuanto que legitimada para hacerlo, señala que los derechos de la misma y los de los estudiantes interactúan, por lo que la causa merece cobertura jurídica<sup>34</sup>.

Asimismo, se acepta la acción ejercitada (recurso de amparo) para impugnar una disposición normativa, es decir, sin que haya existido acto o negocio jurídico alguno que, directa o indirectamente, hubiera vulnerado un derecho

---

<sup>29</sup> En este sentido, la STC 66/1982, de 12 de noviembre (FJ 5) y 187/1991, de 3 de octubre (FJ 1).

<sup>30</sup> Artículos 162.1.b) de la CE y 46.1.b) de la LOTC.

<sup>31</sup> FJ 2.a), párrafo segundo.

<sup>32</sup> SSTC 60/1982, de 11 de octubre; 97/1991, de 9 de mayo y 214/19991, de 11 de noviembre.

<sup>33</sup> Artículo 27.6 de la CE.

<sup>34</sup> En el mismo sentido, la STC 74/2018, de 5 de julio (FJ 5), que ventiló un recurso de amparo interpuesto por una asociación de padres las ayudas destinadas a un centro docente.

fundamental<sup>35</sup> y –añade– «en el caso que nos ocupa, la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un acto posterior aplicativo; por ello, debe considerarse que... no existe impedimento para que este tribunal se pronuncie sobre la impugnación de la disposición general recurrida»<sup>36</sup>.

La diversidad de cuestiones de carácter sustantivo y procesal que contiene la causa aconseja detenerse en aspectos en cierto modo tangenciales pero de eminente interés teórico y práctico.

Uno de ellos es la naturaleza «mixta» del recurso, según la califica el propio Tribunal, en tanto que, a la invocación de derechos fundamentales vulnerados por la norma impugnada, se une, asimismo, la vulneración cometida por las instancias judiciales previas, lo que produjo indefensión.

En estos casos, la praxis forense del TC español es analizar en primer lugar las cuestiones sustantivas y –de ser desestimadas– estudiar las lesiones procesales<sup>37</sup>.

En consecuencia, la sentencia analiza, en primer término, la vulneración del derecho a la igualdad sobre el que, recapitulando la doctrina sentada por él mismo y de conformidad con la jurisprudencia emanada del TEDH, se establece lo siguiente:

1.º Que «no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello».

2.º «Sería además necesario, que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato...», esto es, «que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se evite resultados excesivamente gravosos o desmedidos»<sup>38</sup>.

3.º Que el principio genérico de la igualdad «no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato»<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Se mantiene, de este modo, pese al cierto exotismo de la respuesta doctrinal, el criterio sentado por el propio Tribunal en las STC 121/1997, de 1 de julio (FJ 5) y 57/2004, de 19 de abril (FJ 2).

<sup>36</sup> FJ 2, párrafo último.

<sup>37</sup> FJ 3, párrafo primero y STC 56/2019, de 6 de mayo, FJ 2.

<sup>38</sup> SSTC 22/1981, de 2 de julio (FJ 3); 49/1982, de 14 de julio (FJ 2), entre otras.

<sup>39</sup> FJ 4.A), que a su vez invoca la STC 71/2020, de 29 de junio –FJ 3 a–.

4.º En lo tocante a la libertad de creación de centros docentes, tiene una doble dimensión o contenido, por un lado, un «derecho de libertad» y, por otro, una actividad «prestacional»<sup>40</sup>, lo que obliga a los poderes públicos en cuando a la primera a evitar mayores controles o restricciones que las estrictamente necesarias y, respecto a la segunda, a realizar actos que posibiliten el acceso al servicio público en que consiste la educación que, en ningún caso, es monopolio del Estado, si bien éste debe garantizarlo a todos.

5.º Este derecho fundamental, contemplado en el artículo 27.6 de la CE, no distingue el nivel educativo y, por tanto, ampara la creación de universidades, tanto públicas como privadas<sup>41</sup>.

6.º Además, dicho derecho no se agota en el establecimiento del centro «sino que se prolonga en las facultades de dirección del mismo, exigiendo «la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección»<sup>42</sup>, añadiendo a la doctrina sentada en anteriores resoluciones, que esta libertad implica también «el ejercicio de las facultades y derechos ínsitos a la actividad de una institución educativa en las condiciones previstas por el legislador»<sup>43</sup>.

7.º En su dimensión prestacional, «los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho», dentro de lo cual se incluyen las ayudas que las leyes establezcan<sup>44</sup>.

8.º En relación a las ayudas y las becas, dispone con magistral acierto que «sobre los poderes públicos pesa el deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la educación» lo que supone:

Que «el legislador no es enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo al establecer las condiciones y precisar los requisitos para la obtención de la ayuda pública» y, en este sentido «no puede contrariar los derechos y libertades educativas», debiendo configurar un régimen de ayudas respetando el principio de igualdad, ateniéndose a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público»<sup>45</sup>.

Recuerda el Tribunal que los requisitos que se establecen para el reconocimiento de las titulaciones son los mismos y que el sistema de garantías coin-

---

<sup>40</sup> FJ 4 B a).

<sup>41</sup> En el mismo sentido las SSTC 223/2012, de 29 de noviembre (FFJJ 6 y 8) y 176/2015, de 22 de julio (FJ 2), entre otras.

<sup>42</sup> SSTC 77/1985, de 27 de junio (FJ 20); 176/2015, de 22 de junio (FJ 2); 31/2018, de 10 de abril (FJ 5) y 51/2019, de 11 de abril (FJ 8).

<sup>43</sup> FJ 4.B.a), párrafo tercero.

<sup>44</sup> FJ 4.B.b), párrafo primero.

<sup>45</sup> STC 86/1985, de 10 de julio (FJ 3).



ciden en todo, de manera que no hay margen alguno para que se dispense un trato desigual a las Universidades privadas por el mero hecho de serlo, y esta doctrina –coherente con lo dispone el artículo 45.1 de la LOU– ha alcanzado incluso al régimen de prácticas sanitarias, materia en la que no pueden ser discriminados los centros docentes privados<sup>46</sup>; es más, el régimen de igualdad de trato se deja ver en otras normas autonómicas preexistentes y, por supuesto, no impugnadas<sup>47</sup>.

A mayor abundamiento, ni siquiera la propia norma procura justificar el trato desigual que dispensa en perjuicio de las universidades privadas y sus estudiantes, de cuanto se deriva la nulidad del precepto impugnado dado que la disposición cita exclusivamente a los estudiantes de las universidades «públicas» como potenciales receptores del programa de becas.

Contra la resolución se formularon dos votos particulares: el de Dña. María Luisa Balaguer y don Juan Antonio Xiol, por un lado, y el de don Cándido Conde-Pumpido, por otro.

El primero se centró en la legitimación del recurrente, el interés legítimo y la titularidad del derecho fundamental, alegando, además, que una Orden no puede ser impugnada de amparo. Sin poder entrar a valorar los razonamientos que se esgrimen en defensa de estas tesis, he de mantener el principio de ampliación al máximo del régimen de libertades, lo que incluye el acceso a todo tipo de recursos en defensa de los legítimos derechos e intereses y, por lo mismo, la más amplia capacidad de impugnación de normas y actos que sean perjudiciales, máxime cuando el examen al que hayan de ser sometidos sea de legalidad constitucional y, más especialmente, en materia de derechos fundamentales y libertades públicas<sup>48</sup>.

En cuando al segundo de los votos particulares, incluyendo la falta de legitimación, se centra en que la discriminación que establece la norma impugnada es meramente potencial y ésta solo se produciría, en su caso, en las convocatorias de becas que se vayan realizando, sin que quepa, por tanto, tachar de nulo un precepto que prevé tal posibilidad pero en el que no hay, propiamente, discriminación real, efectiva y consumada.

Por lo demás, a mi modesto entender, los fundamentos de sus discrepancias contrastan poderosamente con los magníficos argumentos esgrimidos por la mayoría de los jueces.

---

<sup>46</sup> STC 74/2019, de 22 de mayo.

<sup>47</sup> Como, por ejemplo, los Decretos 40/2002, de 5 de marzo, o el 88/2006, de 16 de junio, de la propia Generalidad.

<sup>48</sup> Además, los magistrado se opusieron, por razones de fondo a la sentencia, manteniendo que no deben ser tratadas por igual las universidades públicas que las privadas.

Estamos acostumbrados, no sin tristeza, a que, frente al régimen de libertades creado en 1978, el legislador –y los poderes que ostentan la potestad reglamentaria– hayan ido con harta frecuencia en contra de esa *vis expansiva* que parecía inspiraría la actuación de todos los poderes del Estado. Ante esa tendencia restrictiva que caracteriza la actividad normativa en España, sentencias como ésta representan, sin duda, un extraordinario motivo de esperanza.

La calidad del legislador, la de la norma, su respeto a los principios constitucionales, a los derechos fundamentales y libertades públicas, unida a la acción de los parlamentos autonómicos y el poder reglamentario de los gobiernos de las Comunidades Autónomas dejan muchísimo que desear, de ahí la importancia que cada vez más posee nuestro\* alto tribunal, en otro tiempo dedicado en mayor medida a contrastar el ordenamiento del anterior régimen a los principios democráticos. Ahora, por el contrario, se ve obligado a depurar las numerosas normas emanadas de diferentes órganos que no superan el examen de constitucionalidad, y esta segunda función no es de menor importancia que la primera.

El tema enjuiciado trata, pues, de una causa que, gracias a la enorme pericia del Letrado de la Universidad recurrente, al magisterio del Ministerio Público y al impecable hacer de nuestro Tribunal Constitucional, nos proporciona una magnífica lección de Derecho Eclesiástico del Estado y –reparo–, no solo de DEE español, sino –también– internacional pues, *mutatis mutandis*, las cuestiones jurídicas que en la causa se ventilan, tanto procesales como sustantivas, no solo son fácilmente traspolables a muchos países europeos sino, además, a numerosos estados de nuestra amada América latina.

Como vemos, aunque los constituyentes quisieron enterrar para siempre la llamada «cuestión religiosa», es evidente que ésta está muy presente en una parte importante de la clase política española que, en su afán de seguir legislando y actuando en contra de la Iglesia católica –especialmente–, sigue siendo fiel a un esterilizante, dogmático y decimonónico anticlericalismo.